

Пріоритетні напрями інституціонального забезпечення регіонального розвитку в умовах війни

У статті вирішуються практичні наукові завдання, проводяться дослідження інституціонального забезпечення територіальної організації господарств та надаються теоретичні обґрунтування на основі досягнень існуючої на сьогодні науки, узагальнення чинного законодавства та практики реалізації.

Головним та визначальним ризиком повномасштабної війни для України стала втрата людського капіталу, що відбулася внаслідок потужної міграції людей як за кордон, так і всередині країни. Чимало кваліфікованих та продуктивних працівників фактично вибули з виробничого процесу. Різко збільшилося безробіття, за деякими оцінками – досягло близько 30 %, зросло навантаження на систему соціального захисту [1]. При цьому ринку праці притаманна розбалансованість у професійно-кваліфікаційному та регіональному вимірах.

Ключові слова: інституціональне забезпечення; органи місцевого самоврядування; кадрове забезпечення; децентралізація; людський капітал.

Постановка проблеми. Повномасштабне вторгнення російської федерації стало найбільшим викликом для України за часи незалежності. Перш за все війна загострила проблему регіонального розвитку та суспільної дестабільності.

Хід бойових дій продемонстрував силу та ефективність горизонтальних зв'язків в українському суспільстві. Коли обласні та місцеві військові адміністрації й обласні ради зосереджуються на вирішенні питання збройної боротьби з агресорами, значна частина тягаря війни лягає на плечі територіальних громад [1]. Окрім акумулювання та надання волонтерської допомоги Збройним силам України та військам територіальної оборони, прийому та розселення переселенців, місцеві ради зосереджуються на підтримці бізнесу, забезпеченні функціонування місцевої економіки та життєдіяльності населення [1].

Міжнародні партнери визнають успішність реформування організації територіальної влади в Україні. Саме тому основне доручення уряду на 2022–2025 роки спрямоване на забезпечення сталого розвитку регіону та територіальної громади. Рішення державної влади, через необхідність швидкого реагування на воєнний стан, призупинило процес децентралізації в окремих регіонах.

У лютому 2022 року почалося масове вторгнення російської федерації в Україну, і територіальна громада зіткнулася з серйозними викликами, такими як відсіч окупаційним військам, оборона території та матеріально-технічне забезпечення національного опору, організація евакуації та прийом внутрішньо переміщених осіб. Було змінено політику управління на місцевому рівні, створено військову адміністрацію в усіх регіонах і в багатьох громадах. Це дозволило регіонам і громадам адаптуватися до воєнних умов.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інституціонального забезпечення територіальної організації господарств розглянуті в працях багатьох науковців, серед яких О.Амоша, М.Бутко, В.Геєць, А.Даниленко, М.Дубина, С.Тулчинська та інші.

Мета статті – здійснити обґрунтування практичних рекомендацій щодо окреслення пріоритетних напрямів інституціонального забезпечення територіальної організації господарств у воєнний час.

Викладення основного матеріалу. Квінтесенцією досліджень науковців встановлено, що інституціоналізм як перспективний вектор економічних досліджень пояснює економічні проблеми об'єкта через формальні і неформальні правила та традиції (інституції), які спонукають суб'єкта до певних дій та формують мотиваційний механізм соціально-економічного змісту [3].

Донедавна, Україна будувала свою економічну політику виключно на основі ринкової теорії і водночас не враховувала об'єктивний процес формування нових технологічних способів виробництва, завдяки чому ринкові зміни призводять до реформування виробничих відносин (приватизації, націоналізації та ін.) і обмежують науково-технічним удосконаленням виробництва, залишаючи осторонь зміни в структурі економіки, хоча без них неможливий успішний розвиток країни.

Після проведення реформи децентралізації місцеве самоврядування в його сучасному вигляді, як жодне в світі, не стикалося з викликами, які постали перед громадами України через військову агресію росії. Українські громади не тільки проходять власне випробування в абсолютно жорстоких і небезпечних умовах, але й у цих умовах упроваджують на практиці принципи й стандарти основних міжнародних документів у сфері місцевого самоврядування – особливо важливі під час війни.

Відповідно до частини 2 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», органи місцевого самоврядування продовжують здійснювати повноваження, надані Конституцією України, вказаним Законом та іншими нормативно-правовими актами

Забезпечення дії Конституції і законів України на території, де введено воєнний стан, а разом із військовим порядком воєнного стану оборони країни, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і прав громадян Президентом України можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації.

Військова адміністрація населених пунктів утворюється в одному або кількох населених пунктах (селах, селищах, містах), у яких сільські, селищні, міські ради та органи виконавчої влади не здійснюють повноважень, наданих Конституцією та законами України, у тому числі фактичний саморозпуск або самоусунення повноважень відповідно до закону, або внаслідок фактичного невиконання чи припинення повноважень. Згідно зі статтею 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» військове управління спільно з військовою адміністрацією (у разі її утворення) може здійснюватися самостійно або за участю органів управління, місцевого самоврядування.

Головним та визначальним ризиком повномасштабної війни для України стала втрата людського капіталу, що відбулася внаслідок потужної міграції людей як за кордон, так і всередині країни. Чимало кваліфікованих працівників фактично вибули з виробничого процесу. Різко збільшилося безробіття, за деякими оцінками – досягло близько 30 %, зросло навантаження на систему соціального захисту. При цьому ринку праці притаманна розбалансованість у професійно-кваліфікаційному та регіональному вимірах. Серед вагомих чинників міграції людей – масові руйнування житла та соціальної / комунальної інфраструктури, що призвело до різкого погіршення якості життя, а в умовах зими – й унеможливлення проживання на територіях, звільнених від окупантів, або тих, що перебувають у зонах, наближених до бойових дій, чи у прикордонних з росією громадах.

Війна призвела до значного скорочення виробництва – спад ВВП, за оцінками, перевищить 30 %, більш ніж на третину скоротиться промислове виробництво, причому в деяких секторах (наприклад, у металургії), скорочення сягає 70 %, що зумовлено як фактичною втратою частини виробничого потенціалу, так і руйнуванням логістичних ланцюгів. Через бойові дії звузилося агровиробництво. Агросектор втратив частину врожаю, знищеного через бойові дії, різко ускладнилося якісне зберігання врожаю в умовах звуження можливостей експорту агропродукції [1].

Наприкінці 2022 року різко посилюється ризик дефіциту енергетичних ресурсів унаслідок цілеспрямованого руйнування ворогом енергетичної інфраструктури України. Критичний стан в енергетиці дається взнаки як у виробничій, так і у соціальній сферах. Хоча технологічно рівень ризиковості втрати централізованого енергопостачання розподілений по секторах вельми нерівномірно, дається взнаки загальне зниження економічної активності та погіршення ділових очікувань в умовах загрози тривалих блекаутів [1].

Відбулося значне зростання собівартості більшості виробничих процесів, серед основних рушіїв якого – здорожчання енергоресурсів, іншої сировини, логістики, подорожчання імпортованих складових частин через девальвацію гривні, вищі ризики, зумовлені воєнним часом.

Це сформувало потужні інфляційні тренди – зі зростанням річного показника інфляції до понад 30 %. Підсилено їх було впливом девальвації на рівень цін експортно орієнтованої продукції – в міру розблокування можливостей її експорту [1].

У фінансовій сфері основними ризиками варто визнати рекордне збільшення дефіциту державного бюджету (31,7 % ВВП) та державного боргу, через збільшення видатків на оборону – близько 20 % ВВП – й соціальні потреби. А також через вимушене проведення значної податкової лібералізації у перші місяці війни, що призвело до недоотримання потенційних ресурсів як центрального, так і місцевих бюджетів [3].

В умовах війни значно скоротилося банківське кредитування, що надається на стандартних ринкових умовах. Таке скорочення розпочалося внаслідок погіршення платоспроможності позичальників та зростання ризиків. Проте надалі гальмування розвинулося через різке підвищення облікової ставки НБУ та переорієнтації в цих умовах значних коштів банків на безризикові фінансові інструменти (деPOSITNІ сертифікати) НБУ. Війна завдала значних збитків нашій державі та стала випробуванням для місцевого самоврядування України, але й започаткувала також цілу низку важливих позитивних змін стратегічного характеру. Передусім це стосується істотного підвищення ефективності взаємодії між органами державної влади, керівництвом ТГ та представниками громадських і волонтерських організацій. Громади своєю спільною роботою не тільки зміцнюють власний потенціал, але й відіграють важливу роль у зміцненні економічного потенціалу країни. В умовах війни місцева влада працює, надає послуги та допомагає армії. Робота йде не лише в тилу, а й на тимчасово окупованих територіях і навіть там, де точаться бої.

9 липня 2022 року Верховна Рада України в другому читанні ухвалила законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» (№ 5323). Закон передбачав комплексне вдосконалення державної регіональної політики та врахував виклики, які постали перед громадами й регіонами у зв'язку з

військовою агресією РФ. [6]. Досягти цього можна через зміни в ключових аспектах державної регіональної політики – стратегічному плануванні, фінансуванні, інституційній підтримці та моніторингу регіонального розвитку. Значну увагу в документі приділено процесу відновлення регіонів і територій.

З цією метою запроваджено ряд інституціональних заходів щодо відновлення та розвитку критичної інфраструктури регіонів і громад. Реалізація вказаного дасть змогу пришвидшити відновлення об'єктів соціальної інфраструктури, житлового й громадського призначення, а також сприятиме поверненню ВПО.

Вважаємо за доцільне виокремити раціональні аспекти, які містять:

- запровадження трирівневої ефективної та прозорої системи стратегічного планування: державна стратегія – регіональні стратегії – стратегії громад;
- визначення чотирьох функціональних типів територій для відновлення й стимулювання розвитку регіонів: території відновлення; полюси економічного зростання; території з особливими умовами для розвитку; території сталого розвитку;
- утвердження за Агенціями регіонального розвитку статусу повноправних учасників формування та реалізації державної регіональної політики, розширення переліку їх співзасновників, надання права агенціям здійснювати платні послуги;
- створення єдиної геоінформаційної системи, на основі якої в онлайн-режимі здійснюватимуть моніторинг та оцінку відновлення й розвитку кожної громади й регіону;
- визначення державного фонду регіонального розвитку основним фінансовим інструментом реалізації державної регіональної політики, а фонду відновлення та розвитку – основним джерелом відбудови України [1].

Варто вирізнити основні інституціональні напрями регіонального розвитку, які зможуть втілити заходи повоєнної розбудови країни:

1. **Розвинене підприємництво.** Система суб'єктів підприємництва різного масштабу, що перебувають у різних формах мережевої взаємодії, діяльність яких охоплює майже вичерпний спектр напрямів життя суспільства (зокрема таку життєво важливу складову частину, як агросектор). Система базується на підприємницькій ініціативі та спроможна раціонально розподілити ресурси суспільства, не потребуючи для цього адміністрування та ієрархічного управління;

2. **Розвинені комунікації.** Розвинена транспортна інфраструктура – децентралізована система приватних пасажирських та вантажних автоперевізників; централізована система Укрзалізниці – зберегли зв'язність країни, господарські обороти, пом'якшили гуманітарну кризу, підтримали гнучкість економіки. Розвинена телекомунікаційна інфраструктура (насамперед мобільний та широкопasmовий інтернет) стала основою стійкості платіжної системи, координації дій владних та громадських інститутів, інформаційної стійкості, підтримання дієздатності базових соціальних систем, насамперед – освіти;

3. **Ефективна децентралізація.** Досягнуті у попередні роки успіхи у формуванні дієздатних громад наразі дозволили останнім перебрати на себе важливі для стійкості країни функції у гуманітарній (робота з ВПО та потоками втікачів від війни у перші дні), оборонній (територіальна оборона), господарській (забезпечення стійкості комунальних служб, зокрема енергетичної в умовах ризиків блекаутів) сферах;

4. **Розвинене громадянське суспільство.** Потужний волонтерський рух, масовий збір коштів на потреби оснащення захисників країни, ефективна інформаційно координуюча роль соцмереж засвідчили високий рівень зрілості та спроможності до самоорганізації українського суспільства. Де-факто децентралізована громадянська активність заповнила прогалини, що утворилися через недостатню дієздатність держави;

5. **Високий рівень відкритості.** Усталені за попередні роки економічні, політичні, громадянські комунікації із зарубіжними партнерами дозволили в критичній ситуації війни швидко залучити допомогу міжнародної спільноти в фінансовій (гранти та кредити), господарській (матеріальна допомога), гуманітарній (гуманітарна допомога, прийняття втікачів від війни), військовій (надання зброї, боєприпасів, амуніції, підготовка військовослужбовців тощо) сферах.

Для реалізації інституціональних заходів з відновлення внесено зміни до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану та розширено перелік видатків бюджетів в умовах воєнного стану.

Висновок. Аналіз ризиків та досягнень у період повномасштабної війни акцентував увагу на основних інституціональних якорях стійкості – системних чинниках, які забезпечили ефективний опір країни на першому етапі війни та надалі є основою її стійкості в умовах триваючих бойових дій. Інституціональна природа таких чинників дає можливість розглядати їх як характерні ознаки суспільно-економічної моделі, що склалася в Україні внаслідок усього попереднього періоду суспільних змін.

Зазначені чинники, хоча наразі вони ще не є досконалими, мають розглядатися як наріжні камені для соціальної та економічної системи повоєнної України та складатимуть інституційне середовище для процесів повоєнної відбудови.

Список використаної літератури:

1. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / В.Г. Потапенко, В.О. Баранник, Н.В. Бахур та ін. ; за ред. В.Г. Потапенка. – Київ : НІСД, 2023. – 54 с. DOI: 10.53679/NISS-analytrep.2023.02.
2. Бутко М.П. Біфуркаційний стан державотворчого ядра України в умовах реалізації євроінтеграційного курсу / М.П. Бутко // Економіка України. – 2017. – № 10. – С. 49–64.
3. Чухно А. Інституціоналізм: теорія, методологія, значення / А. Чухно // Економіка України. – 2008. – № 6. – С. 4–13.
4. Харченко Ю. Генеза наукової думки щодо інституціоналізму та його імплементація у становлення регіоналізму в Україні / Ю. Харченко // Науковий вісник Полісся. – 2021. – № 2 (18). – С. 57–64. DOI: 10.25140/2410-9576-2019-2(18)-57-64.
5. Харченко Ю.П. Категоріальний аспект розвитку інституціоналізму / Ю.П. Харченко // Проблеми і перспективи економіки та управління. – 2019. – № 4 (20). – С. 80–87.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій : Закон України від 09.07.2022 № 5323 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71562.

References:

1. Potapenko, V.G., Barannyk, V.O., Bahur, N.V. et al. (2023), *Misceve samovrjaduvannja jak chynnyk stijkosti tylu*, analit. dop., in Potapenko, V.G. (ed.), NISD, Kyi'v, 54 p., doi: 10.53679/NISS-analytrep.2023.02.
2. Butko, M.P. (2017), «Bifurkacijnyj stan derzhavotvorchogo jadra Ukrai'ny v umovah realizacii' jevrointegracijnogo kursu», *Ekonomika Ukrai'ny*, No. 10, pp. 49–64.
3. Chuhno, A. (2008), «Instytucionalizm: teorija, metodologija, znachennja», *Ekonomika Ukrai'ny*, No. 6, pp. 4–13.
4. Harchenko, Ju. (2021), «Geneza naukovoї dumky shhodo instytucionalizmu ta jogo implementacija u stanovlennja regionalizmu v Ukrai'ni», *Naukovyj visnyk Polissja*, No. 2 (18), pp. 57–64, doi: 10.25140/2410-9576-2019-2(18)-57-64.
5. Harchenko, Ju.P. (2019), «Kategorial'nyj aspekt rozvytku instytucionalizmu», *Problemy i perspektivy ekonomiky ta upravlinnja*, No. 4 (20), pp. 80–87.
6. Verhovna Rada Ukrai'ny (2022), *Pro vnesennja zmin do dejakyh zakonodavchyh aktiv Ukrai'ny shhodo zasad derzhavnoi' regional'noi' polityky ta polityky vidnovlennja regioniv i terytorij*, Zakon Ukrai'ny vid 09.07.2022 No. 5323, [Online], available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71562.

Харченко Юлія Петрівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту та державної служби Національного університету «Чернігівська політехніка».

<https://orcid.org/0000-0001-6181-548X>.

Наукові інтереси:

- розвиток регіонів;
- економіка;
- модернізація продуктивних сил;
- розвиток регіонального простору.

E-mail: ycharhenko@gmail.com.

Kharchenko Yu.P.**Priority directions of institutional provision of regional development in the conditions of war**

The article solves practical scientific tasks, conducts research on the institutional support of the territorial organization of farms, and provides theoretical justifications based on the achievements of the currently existing science, a generalization of the current legislation and implementation practice. The paper provides the development of practical recommendations for improving the mechanisms and methods of providing high-quality administrative services by local self-government bodies.

The modern domestic system of providing administrative services from the point of view of convenience for private individuals is characterized by many shortcomings of an objective and subjective nature. The current mechanism for the provision of administrative services by public authorities needs serious refinement, development of new approaches and their approval, comparison with foreign practice in order to determine the most optimal. To eliminate the shortcomings in this context, what administrative services are, is analyzed in detail. One of the main conditions for the successful reform of the civil servants' remuneration system is stable financial support. The issue of reforming the system of remuneration of civil servants will be resolved together with the issue of determining additional sources of funding. The costs of carrying out the mentioned reform can be covered, in particular, by increasing the efficiency of public administration and optimizing the number of employees of executive authorities and eliminating vacant positions. As a result of the conducted research, it was found that the reform of public administration involves increasing the efficiency of the provision of administrative services. The network of centers for the provision of administrative services is actively developing and the provision of electronic services is being introduced. However, the availability of services and the quality of service differ in different territorial communities. Obstacles to the integration of certain popular services into administrative service provision centers remain due to excessive centralization of powers to provide them.

Keywords: administrative service; institutional support; local self-government bodies; personnel support; administrative service provision centers; quality of administrative service provision.

Стаття надійшла до редакції 24.01.2023.